

Konflik dan Ambiguitas dalam Implementasi Kebijakan Penataan Pasar Wuring di Kabupaten Sikka

Avryana V.E.F. Baso*, Eusabius Separera Niron, Veronika Ruba Pena

Universitas Katolik Widya Mandira Kupang, Indonesia

*avryanabaso@gmail.com

Abstract

This study aims to analyze the implementation dynamics of the Wuring Market restructuring policy in Sikka Regency and examine how market expansion triggers governance fragmentation, legality contestations, and the transformation of local government authority. Employing a qualitative research methodology with a case study approach, primary data were gathered through interviews with key stakeholders, while secondary data were obtained from local policy documents, media reports, and Supreme Court Decision No. 209 K/TUN/2025. Guided by Richard Matland's Ambiguity-Conflict Model, the findings demonstrate that the implementation of the Wuring Market policy underwent a sequential transformation from administrative implementation to experimental implementation, symbolic implementation, and ultimately political implementation. This shift was driven by the expansion of market functions that outgrew the initial policy design, emerging governance fragmentation, legal contestations over business licensing, and reassertive authority by the local government. This study highlights the necessity for adaptive and responsive regulatory frameworks in managing local economic spaces. Local governments should look beyond initial interventions and proactively anticipate spatial dynamics to prevent institutional conflicts. Theoretically, this article contributes to policy implementation literature by demonstrating how successful community-based programs can outgrow their original policy design and reshape the implementation environment on the ground.

Keywords: Policy Implementation; Traditonal Market; Wuring Market; Policy Ambiguity-Conflict Model

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan penataan Pasar Wuring di Kabupaten Sikka serta menguji bagaimana ekspansi fungsi pasar memicu fragmentasi tata kelola, kontestasi legalitas, dan transformasi otoritas pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data primer dikumpulkan melalui wawancara bersama pemangku kepentingan kunci, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan lokal, laporan media, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 209 K/TUN/2025. Melalui analisis kerangka Ambiguitas-Konflik Richard Matland, temuan penelitian menegaskan bahwa implementasi kebijakan Pasar Wuring mengalami transformasi secara berurutan mulai dari *administrative implementation*, *experimental implementation*, *symbolic implementation*, hingga *political implementation*. Pergeseran ini dipicu oleh ekspansi fungsi pasar yang melampaui desain awal kebijakan, timbulnya fragmentasi tata kelola, kontestasi legalitas atas perizinan, serta upaya penegasan kembali otoritas oleh pemerintah daerah. Penelitian ini menyimpulkan pentingnya desain regulasi yang adaptif dan responsif dalam pengelolaan ruang ekonomi lokal. Pemerintah daerah tidak cukup hanya berfokus pada intervensi awal, melainkan harus proaktif mengantisipasi perubahan

dinamika ruang guna mencegah konflik kelembagaan. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada literatur implementasi kebijakan dengan menunjukkan bagaimana program berbasis masyarakat yang berhasil justru berpotensi tumbuh melebihi kapasitas desain awalnya (*outgrow initial design*) dan mengubah lingkungan implementasinya.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; Pasar Tradisional; Pasar Wuring; Model Ambiguitas-Konflik

Pendahuluan

Pasar merupakan ruang ekonomi publik yang mempertemukan aktivitas produksi, distribusi, dan konsumsi, sekaligus menjadi instrumen vital dalam pembangunan ekonomi lokal. Bagi pemerintah daerah, pasar memiliki peran sebagai sarana pemberdayaan ekonomi masyarakat (Mokalu, Nayoan & Sampe, 2021). Di saat yang sama, keberadaan pasar tradisional ini juga terus diproyeksikan sebagai salah satu pilar penopang stabilitas fiskal daerah melalui kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Firdiyansah & Murdiansyah, 2024). Kehadiran dua fungsi yang saling berkaitan erat ini menegaskan bahwa keberlanjutan pasar tradisional tidak hanya bergantung pada transaksi ekonomi semata, melainkan juga pada kejelasan tujuan dan kemampuan pemerintah mengatasi konflik dalam proses penataannya. Guna menyeimbangkan kedua fungsi tersebut, pemerintah daerah kerap mengambil langkah penataan pasar melalui relokasi Rahman, Jusman & Mappiwali (2024) dan modernisasi ruang serta aktivitas perdagangan (Rohman & Larasati, 2023).

Kedua langkah ini menjadi strategi pemerintah dalam menciptakan tata kelola pasar yang berkelanjutan. Melalui relokasi, pemerintah berupaya mengurangi ketidaktertiban dan menata kembali zonasi kawasan agar lebih teratur. Sementara itu, modernisasi fasilitas diarahkan untuk meningkatkan daya saing pedagang lokal di tengah maraknya persaingan pasar modern. Namun, strategi tersebut sering kali membentur hambatan struktural di tingkat tapak, mulai dari resistensi pedagang hingga eskalasi benturan kepentingan antar aktor. Hambatan ini berakar dari belum optimalnya peran pemerintah sebagai regulator dan fasilitator, khususnya akibat perencanaan yang minim partisipasi dan penetapan lokasi yang kurang strategis (Sulisdiani, 2025).

Selain itu, belum adanya pembinaan yang jelas kepada masyarakat tentang pengelolaan pasar yang berkualitas Rustiana, Kania & Nisrinna (2022) dan kurang optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Arpandi, 2024). Fenomena ini mengindikasikan bahwa pasar bukanlah arena teknis-administratif yang steril, melainkan ruang sosial-politik yang kompleks di mana keberhasilan kebijakan ditentukan oleh interaksi antara derajat kejelasan tujuan (*ambiguity*) dan tingkat pertentangan antaraktor (*conflict*). Dalam literatur internasional, pasar dibahas dalam kerangka aktivitas ekonomi informal. Aktivitas tersebut bukan bentuk penyimpangan, melainkan bagian penting dari sistem ekonomi perkotaan yang berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan regulasi dan akses terhadap ekonomi formal (Roever, 2016). Gagasan ini sejalan dengan temuan yang menegaskan bahwa pasar tradisional di Indonesia sejatinya merupakan manifestasi resiliensi komunitas yang sarat akan kearifan lokal dan dimensi sosiologis (Hermawan, Kistiani & Ismiyati, 2018).

Konstruksi pemikiran tersebut menegaskan bahwa dinamika sektor informal di pasar tradisional hendaknya tidak dipandang sebagai kegagalan tertib sosial, melainkan sebagai bentuk resiliensi dan negosiasi warga terhadap ketimpangan struktur ekonomi perkotaan. Mengabaikan dimensi struktural ini dan terus-menerus memaksakan model penataan berbasis kontrol teknis-administratif hanya akan memproduksi *policy paradox* di mana niat menciptakan ketertiban justru melahirkan bentuk-bentuk ketidakpatuhan

baru. Dinamika pasar tradisional tersebut tercermin secara nyata dalam implementasi Penataan Pasar Wuring di Kabupaten Sikka berkembang melalui proses yang bertahap dan melibatkan berbagai aktor. Pada awalnya, pembentukan pasar berakar dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang mendorong pemerintah dan masyarakat mengonsolidasikan aktivitas perdagangan nelayan ke dalam satu ruang bersama.

Program tersebut kemudian diperkuat melalui peresmian Pasar PNPM pada tahun 2014 dan penerbitan SK Lurah Wolomarang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pengelola Pasar Senja PNPM. Pada fase awal ini, tata kelola pasar berjalan relatif stabil karena pengelolaan masih berada dalam satu kerangka kelembagaan yang jelas. Seiring berkembangnya aktivitas ekonomi, kapasitas Pasar PNPM mulai tidak mampu menampung peningkatan jumlah pedagang. Kondisi tersebut mendorong munculnya perluasan ruang perdagangan ke bahu jalan dan melalui pemanfaatan lahan pribadi warga di sekitar pasar. Pada tahun 2018, pemerintah daerah mulai memberikan perhatian terhadap penggunaan ruang di sekitar pasar dengan mempertanyakan aspek perizinan pemanfaatan lahan. Pada saat yang sama, CV Bengkunis Jaya mulai mengembangkan kawasan miliknya melalui penimbunan lahan rawa untuk mendukung aktivitas perdagangan dan parkir. Perkembangan tersebut semakin terlihat pada tahun 2020 ketika area perdagangan yang dikelola CV Bengkunis Jaya mulai menarik pedagang dan pembeli dari luar wilayah Wolomarang.

Pada tahun 2021, CV Bengkunis Jaya memperoleh Nomor Induk Berusaha (NIB) yang memperkuat eksistensinya sebagai aktor ekonomi dalam kawasan Pasar Wuring. Namun, keberadaan beberapa entitas pengelola dalam satu kawasan yang sama kemudian menciptakan persoalan terkait batas kewenangan, pengaturan ruang, dan mekanisme pengelolaan pasar. Ketegangan antara pemerintah daerah dan CV Bengkunis Jaya meningkat pada tahun 2023 ketika Penjabat Bupati Sikka menerbitkan Surat Nomor B.Ekon.511/104/XI/2023 tentang penghentian aktivitas di Pasar Wuring. Persoalan tersebut berlanjut melalui proses hukum hingga tingkat Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 209 K/TUN/2025.

Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa penataan Pasar Wuring tidak hanya menjadi persoalan administratif, tetapi juga memperlihatkan konflik dan ambiguitas dalam implementasi kebijakan akibat keterlibatan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian terdahulu mengenai pasar belum membedah secara mendalam bahwa konflik dan ambiguitas akibat implementasi kebijakan merupakan kenyataan yang tidak dapat dihindari. Padahal, pemahaman atas kedua dimensi tersebut sangat penting sebagai bahan evaluasi bagi keberlanjutan implementasi kebijakan yang telah berjalan. Oleh karena itu, guna mengisi celah teoretis tersebut, penelitian ini menggunakan perspektif Model Ambiguitas-Konflik yang dirumuskan oleh Richard Matland (Matland, 1995). Model ini membagi tipologi implementasi kebijakan ke dalam empat kuadran berdasarkan interaksi dua variabel utama. Pertama, *administrative implementation* (ambiguitas rendah, konflik rendah). Keberhasilan kebijakan mutlak ditentukan oleh kapasitas birokrasi, ketersediaan sumber daya, dan kepatuhan administratif karena tujuan dan instrumen kebijakan telah jelas. Kedua, *political implementation* (ambiguitas rendah, konflik tinggi).

Tujuan kebijakan relatif jelas, namun proses eksekusinya sangat dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan dan kemampuan aktor dalam menggalang dukungan politik. Ketiga, *experimental implementation* (ambiguitas tinggi, konflik rendah). Kebijakan bersifat fleksibel karena instrumen pelaksanaan belum matang, sehingga hasil di lapangan sangat bergantung pada adaptasi lokal dan diskresi pelaksana. Keempat, *symbolic implementation* (ambiguitas tinggi, konflik tinggi). Tujuan kebijakan kabur dan diwarnai

pertentangan yang kuat, sehingga implementasi cenderung bermakna simbolik dan sarat akan negosiasi makna. Model Matland tersebut menegaskan bahwa implementasi kebijakan tidak pernah bergerak dalam pola yang statis. Dalam konteks tata kelola ekonomi lokal, model ini sangat relevan untuk membedah bagaimana perubahan fungsi sebuah ruang publik dapat menggeser karakter implementasi kebijakan secara drastis, sebagaimana yang terjadi pada dinamika kelembagaan Pasar Wuring di Kabupaten Sikka. Berpijak pada kerangka teoretis dan kondisi empiris tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan penataan Pasar Wuring di Kabupaten Sikka serta menjelaskan bagaimana ekspansi pasar swasta memicu fragmentasi tata kelola, kontestasi legalitas, dan transformasi otoritas pemerintah daerah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam memperkaya studi implementasi kebijakan, khususnya dalam konteks pengelolaan pasar rakyat di Indonesia.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus untuk membedah secara mendalam dinamika implementasi kebijakan penataan Pasar Wuring, Kabupaten Sikka. Penelitian dilaksanakan selama tiga bulan, terhitung mulai bulan Desember 2025 hingga Februari 2026. Tahapan penelitian meliputi tiga tahap yaitu: (1) penelusuran data awal melalui berita lokal dan media sosial resmi pemerintah; (2) pengumpulan data lapangan yang bertempat di Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi, dan UKM Kabupaten Sikka, Pasar PNPM, Pasar CV. Bengkunis Jaya, Kantor Lurah Wolomarang, CV Bengkunis Jaya; serta (3) analisis, triangulasi dan penyajian data. Data primer diperoleh melalui observasi lapangan dan wawancara mendalam. Penentuan informan kunci dilakukan secara *purposive* berdasarkan kriteria keterlibatan langsung, otoritas kebijakan, dan pihak yang terdampak langsung dari dinamika pengelolaan pasar. Informan kunci yang diwawancarai secara mendalam dengan durasi 30-60 menit per sesi meliputi: (1) Sekretaris Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi, dan UKM Kabupaten Sikka (1 orang); (2) Lurah Wolomarang (1 orang); (3) Direktris CV Bengkunis Jaya (1 orang); serta (4) Pengelola Pasar PNPM (1 orang). Selain itu, untuk memperkaya perspektif di tingkat pedagang dan masyarakat, wawancara singkat berdurasi 5-10 menit juga dilakukan terhadap pedagang yang masih berjualan di area depan pasar sejak penghentian aktivitas pasar (10 orang) dan pembeli (5 orang) sehingga total informan dalam penelitian ini berjumlah 19 orang. Data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan, dokumen hukum formal, media massa pemerintah dan media massa *online* yang meliputi: (1) Peraturan Daerah Kabupaten Sikka Nomor 5 Tahun 2022 Penyelenggaraan Sarana Perdagangan; (2) Surat Bupati Sikka Nomor B.Ekon.511/104/XI/2023 perihal penghentian aktivitas Pasar Wuring; (3) Putusan Mahkamah Agung Nomor 209 K/TUN/2025; (4) Berita dan data perkembangan kasus pasar pada facebook Humas Pemkab Sikka; serta (5) Laporan media massa lokal dan nasional terkait eskalasi konflik Pasar Wuring. Seluruh data dianalisis melalui tahap reduksi data, penyajian data (dalam bentuk narasi dan tabel), serta penarikan kesimpulan. Hasil analisis selanjutnya dikomparasikan secara konseptual menggunakan kerangka *Ambiguty-Conflict Model* (Matland,1995) untuk memetakan dinamika tipologi implementasi kebijakan.

Hasil dan Pembahasan

1. Institusionalisasi Pasar Sebagai Keberhasilan Penataan Ekonomi Lokal

Pasar Wuring pada mulanya lahir dari kebutuhan untuk menata aktivitas perdagangan yang sebelumnya berlangsung secara tersebar di rumah-rumah warga dan sepanjang badan jalan di Kampung Wuring, Kelurahan Wolomarang. Kondisi tersebut menciptakan pola perdagangan yang informal, tidak terpusat, dan sulit dikendalikan dari

sisi tata kelola maupun ketertiban ruang. Kehadiran Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan kemudian membuka peluang bagi pemerintah kelurahan dan masyarakat untuk membangun fasilitas ekonomi yang lebih terorganisir. Melalui forum musyawarah, pembangunan pasar dipilih sebagai prioritas karena dianggap mampu menyediakan ruang bersama bagi pedagang lokal yang selama ini beroperasi secara terpencar. Menurut Tommy Mandalangi selaku Lurah Wolomarang menyatakan bahwa:

Pada tahun 2010 masuk program PNPM. Pemerintah kelurahan dengan warga melihat adanya suatu peluang mengenai apa yang harus dibangun di kelurahan ini. Salah satu usulan itu adalah mendirikan suatu tempat untuk penampungan bagi para pedagang yang masih berjualan di rumah-rumah mereka. Jadi mereka tidak jual lagi di rumah atau di pinggir-pinggir jalan tetapi mereka dikumpulkan dalam suatu tempat namanya pasar PNPM (Wawancara, 8 Januari 2026).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan Pasar Wuring sejak awal tidak semata dimaksudkan sebagai pembangunan infrastruktur ekonomi, melainkan sebagai strategi pemerintah dalam mengkonsolidasikan aktivitas perdagangan masyarakat ke dalam satu ruang yang lebih tertata. Pada fase awal ini pendekatan *bottom-up* yang digunakan oleh pemerintah daerah berhasil memberikan solusi bagi permasalahan yang ada di Wuring. Pendekatan *bottomup* menghasilkan kebijakan yang lebih kontekstual, inklusif, dan berkelanjutan karena lebih responsif terhadap kondisi sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat setempat (Muminah & Suprajogo, 2025).

Berbeda dengan temuan yang menunjukkan bahwa proses relokasi tanpa pelibatan masyarakat memicu resistensi Rozana, Karyadi & Rosyadi (2023) fase awal penataan Pasar Wuring justru memperoleh penerimaan yang lebih baik karena masyarakat dilibatkan sejak proses perumusan kebijakan. Dengan demikian, pelibatan aktor lokal pada tahap awal bukan sekadar memenuhi prinsip partisipasi, melainkan menjadi faktor yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan di lapangan. Pasar PNPM didirikan menggunakan alokasi anggaran tahun 2013 dan diresmikan penggunaannya pada tahun 2014 oleh Bupati Yoseph Ansar Rera. Sejak peresmian tersebut, fasilitas ini secara resmi diposisikan sebagai pasar tingkat kelurahan yang memfasilitasi kebutuhan perdagangan masyarakat Wolomarang. Keberhasilan pendekatan *bottom-up* pada fase awal ini ditopang oleh *pembentukan* mekanisme tata kelola yang memberi kejelasan otoritas dan kepatuhan administratif. Pemerintah Kelurahan tidak berhenti pada pembangunan fisik semata, melainkan memperkuat legitimasi kelembagaan pasar melalui penerbitan Surat Keputusan (SK) Lurah Nomor 16 tahun 2014 tentang Pengelola Pasar. SK Lurah ini menjadi dasar hukum yang mengikat dan mengatur struktur pengelolaan pasar secara formal melalui pembagian peran yang jelas antara unsur pembina, pengawas, penasihat, dan pengelola inti. Menurut Tommy Mandalangi selaku Lurah Wolomarang menyatakan bahwa:

Pengelola pasar yaitu mereka yang mendapat SK putusan dari Lurah. Strukturnya terdiri dari penasihat, pengawas, pengelola inti, sedangkan camat dan lurah sebagai pembina. Penasihat terdiri dari tokoh masyarakat, kemudian ada pengawas dan pengelola inti seperti ketua, wakil, dan bendahara (Wawancara, 8 Januari 2026).

Keberadaan struktur yang dilegitimasi oleh SK Lurah tersebut menunjukkan proses transisi dari praktik perdagangan informal menuju tata kelola formal yang terorganisasi. Dalam perspektif Richard Matland, pola implementasi pada fase awal ini secara tepat mencerminkan tipe *administrative implementation*. Kondisi ini ditandai oleh tingkat konflik dan ambiguitas yang rendah, yang dibuktikan melalui kejelasan tujuan, kesepakatan aktor, kejelasan struktur oengelola dan kepatuhan administratif. Pertama,

kejelasan tujuan. Tujuan kebijakan terdefinisi secara presisi sejak awal, yakni menata pedagang informal di pinggir jalan ke dalam satu fasilitas penampungan bersama. Kedua, kesepakatan aktor. Terjadi konsensus yang kuat antara pemerintah kelurahan, tokoh masyarakat, dan para pedagang karena pasar dipersepsikan sebagai solusi kolektif atas persoalan ruang perdagangan. Ketiga, kejelasan struktur pengelola. Tata kelola pasar ditopang oleh struktur organisasi yang transparan dengan pembagian kewenangan antara fungsi pembina pengawas, dan pengelola operasional. Keempat, kepatuhan administratif. Legitimasi operasional pengelola didasarkan pada kepatuhan terhadap aturan formal berupa penerbitan SK Lurah, sehingga tata kelola berjalan sesuai koridor hukum yang disepakati. Rendahnya konflik pada fase ini terjadi karena belum adanya benturan kepentingan ekonomi-politik yang signifikan, sementara rendahnya ambiguitas terlihat dari fungsi pasar dan peran para pelaksana yang dipahami secara seragam oleh seluruh pihak. Namun demikian, keberhasilan awal dalam mengkonsolidasikan perdagangan lokal ini kelak menciptakan fondasi bagi pertumbuhan aktivitas pasar yang bergerak jauh lebih cepat daripada desain kebijakan semula. Perkembangan transaksi yang semakin pesat bertahap mengubah Pasar Wuring dari sekadar pasar kelurahan menjadi pusat perdagangan skala regional. Ekspansi inilah yang di kemudian hari menggeser konteks implementasi kebijakan dari fase *administrative implementation* yang stabil menuju fase baru yang diwarnai oleh kompleksitas fungsi, perebutan otoritas pengelolaan, dan ketidakjelasan batas kewenangan pemerintah.

2. Fragmentasi Tata Kelola Sebagai Konsekuensi Ekspansi Pasar Swasta

Ekspansi aktivitas perdagangan di sekitar area pasar PNPM secara bertahap telah mengubah fungsi pasar dari fasilitas perdagangan lokal menjadi ruang ekonomi dengan intensitas aktivitas yang lebih tinggi dari desain awalnya. Perkembangan skala ekonomi yang pesat ini tidak serta-merta diimbangi oleh penyesuaian regulasi maupun penguatan kapasitas tata kelola dari pemerintah lokal. Berdasarkan penelitian, peran pemerintah dalam penataan pasar adalah dengan melakukan revitalisasi, pengawasan dan inovasi (Rohman & Larasati, 2023). Selain itu, perlu adanya integrasi prinsip *sense of place* agar kontinuitas identitas lokal tetap terjaga (Zuhair et al., 2025).

Ketidakmampuan pemerintah untuk mewujudkan hal-hal tersebut memunculkan celah kelembagaan (*institutional gap*) yang kemudian membuka ruang bagi masuknya pengelola privat. Mereka hadir menawarkan mekanisme pengelolaan yang dibutuhkan oleh masyarakat tetapi beroperasi di luar struktur resmi. Akibatnya, alih-alih tercipta keteraturan, kehadiran aktor swasta ini membentuk fragmentasi tata kelola dan pertentangan otoritas dalam pengelolaan area pasar. Kondisi demikian menandai pergeseran dari tata kelola tunggal yang berbasis komunitas menuju arena pengelolaan yang terfragmentasi dan sarat akan kontestasi kepentingan.

Tabel 1. Profil Komposisi Pedagang Pasar Wuring Terdampak Kebijakan Relokasi

No	Jenis Dagangan	Jumlah Los/Lapak	Persentase (%)
1	Ikan Kering	64	25,6%
2	Ikan Basah	64	25,6%
3	Tekstil	20	20 %
4	Sembako	22	12 %
5	Campuran dan asesoris	30	8,8%
6	Sayuran	50	8 %
Total		250	100%

Sumber: Diolah Dari Laporan Pendataan Resmi Rekapitulasi Pedagang, Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi, dan UKM Kabupaten Sikka, 2025

Data pada tabel 1 mengonfirmasi bahwa skala aktivitas komersial di kawasan ini telah mengalami pertumbuhan pesat, dengan menampung sekitar 250 lapak. Menurut Tommy Mandalangi selaku Lurah Wolomarang menyatakan bahwa:

Namanya pasar kelurahan berarti pasar yang dimiliki oleh kelurahan, dimana penjualnya hanya orang kelurahan, pembelinya juga orang dari kelurahan. Nyatanya sekarang sudah bergeser. Dalam perkembangannya, masyarakat tidak menjual lagi di dalam PNPM tetapi jual di pinggir jalan. Pada awalnya 40 pedagang, lalu berkembang terus menjadi 60. Sekarang yang ada di PNPM sendiri pedagang mencapai 90 pedagang (Wawancara, 8 Januari 2026).

Secara spesifik, besarnya skala transaksi dan perubahan struktur pasar ini tercermin dari komposisi komoditas pedagang. Sektor perikanan, baik ikan basah maupun ikan kering menjadi kelompok paling mendominasi dengan porsi mencapai 51,2% (masing-masing 25,6%), disusul oleh komoditas sayuran sebesar 20%. Dominasi pedagang komoditas pangan harian yang mencapai lebih dari 70% dari total populasi pasar ini menunjukkan dua hal krusial: pertama, Pasar Wuring telah menjadi rantai pasok vital bagi kebutuhan pokok masyarakat dan kedua, tingginya sirkulasi barang dan perputaran uang harian di sektor ini menciptakan porsi retribusi yang sangat potensial.

Besarnya nilai ekonomi ini pada akhirnya menjadi daya tarik utama yang memicu keterlibatan pihak swasta untuk masuk dalam struktur pengelolaan, yang kemudian mengawali terjadinya fragmentasi tata kelola. Dalam kondisi tersebut, perluasan aktivitas perdagangan tidak sepenuhnya terjadi melalui intervensi kebijakan yang terencana, melainkan melalui adaptasi aktor ekonomi dalam merespons keterbatasan daya tampung pasar formal. Menurut Waode Karmila Wati selaku Direktris CV Bengkunis Jaya menyatakan bahwa:

Sudah tumpah (pasarnya), sudah kelihatan banyak animo orang tertarik untuk berjualan di situ (PNPM). Sebenarnya, sudah timbul pertanyaan besar kita, dimana pemerintah saat itu? Akhirnya terjadilah, masyarakat secara swadaya, secara apa adanya, memfasilitasi perdagangan yang ada di sana. Jadi, sebelum dari PNPM belakang, sebelum sampai ke kami, ada lahan-lahan masyarakat yang lainnya, rumah-rumah permanen yang lainnya, yang halamannya, terasnya dijadikan lapak. Sekitar tujuh sampai sembilan rumah. Terus pada akhirnya sampai ke tempat kami (Wawancara, 12 Januari 2026).

Secara keseluruhan, jumlah pedagang di kawasan Pasar Wuring tercatat mencapai 250 unit, dengan distribusi yang memperlihatkan adanya pembagian ruang perdagangan secara informal. Sekitar 90 pedagang beraktivitas di area PNPM di bawah pengelolaan pemerintah kelurahan, sementara sisanya tersebar di area milik warga privat lain serta kawasan yang dikelola oleh CV Bengkunis Jaya. Pembagian ini mengonfirmasi bahwa Pasar Wuring tidak lagi berada dalam satu struktur tata kelola yang tunggal, melainkan telah terfragmentasi ke dalam beberapa rezim pengelolaan yang berjalan secara paralel. Berikut peta batas lokasi di dalam Pasar Wuring:



Gambar 1. Peta Pembagian Zona Pasar Wuring
(Sumber: Diolah Penulis Dari News Daring, 2025)

Garis merah pada gambar 1 menunjukkan keseluruhan area Pasar Wuring yang tidak lagi dikelola di bawah satu komando tunggal, melainkan terbagi ke dalam tiga zona dengan mekanisme penarikan retribusi dan sistem sewa yang saling berbeda-beda :

a. Zona Pasar PNPM (Garis Kuning):

Zona ini merupakan area pasar berbasis komunitas yang memanfaatkan fasilitas fisik bantuan program pemerintah. Sistem tata kelola di zona ini bertumpu pada retribusi pelayanan pasar resmi yang dikelola oleh Pemerintah Kelurahan Wolomarang. Penarikan biaya di area ini diperuntukkan bagi pemeliharaan fasilitas umum dan kebersihan kawasan, dengan tarif yang mengacu pada ketentuan kelurahan.

b. Zona Koridor Pemukiman Warga (Garis Ungu):

Zona ini terbentuk dari utilisasi lahan privat milik warga setempat yang memanfaatkan sekitar 7 hingga 9 halaman rumah sebagai ruang dagang penunjang. Sistem pengelolaan di zona ini bersifat sewa lahan privat secara mandiri (*informal land lease*). Pemilik rumah menetapkan dan memungut tarif sewa secara independen langsung kepada pedagang tanpa intervensi pemerintah daerah maupun pihak pengelola swasta.

c. Zona Komersial CV Bengkunis Jaya (Garis Hijau):

Zona ini mencakup area terluas yang terdiri dari deretan lapak permanen/semi-permanen serta pelataran parkir pusat. Berbeda dengan dua zona sebelumnya, tata kelola di zona ini beroperasi di bawah maksud komersial swasta (*private commercial lease*). Pihak CV Bengkunis Jaya menetapkan skema sewa lapak dan retribusi parkir secara mandiri berbasis kontrak usaha, di luar struktur dan regulasi retribusi daerah.

Dinamika di lapangan menunjukkan bahwa keterbatasan akses dan tingginya mobilitas masyarakat mendorong lahirnya perebutan batas otoritas, khususnya pada area parkir dan fasilitas pendukung. Menurut Waode Karmila Wati selaku Direktris CV Bengkunis Jaya menyatakan bahwa:

Lalu datanglah (pihak) kelurahan, membuka parkir di atas lahan kami. Saya tidak tahu apakah mereka koordinasi secara benar, atau itu secara sepihak yang mengatasnamakan orang kelurahan, tetapi kami menganggapnya orang kelurahan yang membuka parkir di atas lahan kami. Ini kan lahan kami. Segala gaya komunikasi (digunakan), kami bicara baik-baik dan bertengkar juga. Singkat cerita kami bisa mengambil alih parkir (Wawancara, 12 Januari 2026).

Dalam situasi tersebut, klaim atas ruang muncul secara bersamaan antara aktor masyarakat, pemerintah lokal, dan pengelola pasar, tanpa kejelasan batas kewenangan yang tegas. Namun demikian, perbedaan klaim tersebut belum berkembang menjadi konflik kelembagaan yang terstruktur. Penyelesaiannya masih berlangsung melalui tindakan praktis seperti pengambilalihan ruang parkir. Selain itu, dinamika pertumbuhan tersebut juga dipengaruhi oleh faktor eksternal yang mempercepat peningkatan aktivitas ekonomi di kawasan pasar. Aktivitas komersial di zona swasta ini kian terakselerasi oleh faktor eksternal. Pihak CV Bengkunis Jaya menjelaskan bahwa meningkatnya arus kunjungan masyarakat turut dipicu oleh tingginya eksistensi ruang yang diunggah media sosial, aktivitas pegiat pariwisata, hingga kedatangan kru film yang memperluas eksposur publik terhadap Pasar Wuring. Kondisi tersebut mempercepat transformasi Pasar Wuring dari sekadar pasar lokal menjadi ruang ekonomi publik dengan daya tarik lintas wilayah. Sementara itu pada Zona Pasar PNPM, perkembangan di lapangan menunjukkan bahwa berbagai bentuk pengelolaan yang muncul melalui swadaya masyarakat maupun adaptasi aktor lokal berfungsi sebagai mekanisme fungsional untuk menjaga keberlanjutan aktivitas pasar. Praktik ini hadir sebagai respons atas keterbatasan kapasitas pengelolaan formal dalam mengakomodasi kebutuhan harian pedagang. Namun demikian, praktik adaptif masyarakat ini memicu sudut pandang berbeda dari struktur birokrasi resmi. Menurut Tommi Mandalangi selaku Lurah Wolomarang menyatakan bahwa:

Di dalam pasar PNPM sendiri ada pengelola, tetapi ada juga pengelola-pengelola ilegal. Awalnya PNPM dikelola oleh pengelola dari kelurahan, tetapi dalam pelaksanaannya ada oknum-oknum yang mengelola sendiri, yang menarik retribusi sendiri untuk kepentingan pribadi (Wawancara, 8 Januari 2026).

Pernyataan ini menunjukkan adanya perbedaan antara logika pengakuan formal dan praktik pengelolaan di tingkat lapangan. Dalam perspektif pemerintah, pengelolaan yang tidak memiliki dasar kewenangan resmi dikategorikan sebagai aktivitas di luar struktur tata kelola. Namun dalam praktiknya, aktivitas tersebut tetap berfungsi sebagai bagian dari keberlanjutan operasional pasar, terutama dalam mengisi kekosongan pengaturan yang belum direspons secara formal. Dalam perspektif Richard Matland, kondisi ini menunjukkan pergeseran menuju *experimental implementation*, yaitu situasi dengan tingkat ambiguitas tinggi dan konflik yang relatif rendah.

Ambiguitas terlihat dari tidak jelasnya batas kapasitas pasar, tidak adanya pengaturan ulang yang responsif dari pemerintah daerah, serta munculnya praktik pengelolaan ruang secara informal oleh masyarakat. Sementara itu, tingkat konflik masih rendah karena ekspansi dan penyesuaian tersebut belum berkembang menjadi sengketa kelembagaan formal antaraktor, melainkan masih berada pada level praktik dan negosiasi sehari-hari di lapangan. Fenomena fragmentasi kewenangan dan tersebarnya praktik pengelolaan pasar juga ditemukan dalam berbagai studi mengenai tata kelola pasar tradisional. Studi tentang Pasar Terong di Makassar menunjukkan bahwa pengelolaan pasar menghadapi hambatan akibat koordinasi kelembagaan yang terfragmentasi (Arifin, Kasmawati & Cudai, 2025).

Selain itu, studi mengenai Pasar Nagari Kotobaru dan Pasar Imogiri menunjukkan bahwa pengelolaan pasar dapat berkembang melalui keterlibatan berbagai aktor, termasuk pemerintah, pengelola pasar, asosiasi pedagang, dan komunitas lokal, sehingga otoritas pengelolaan menjadi terdistribusi di antara berbagai aktor (Wibawa, Firdaus, Indroyono, Dumairy & Savitri, 2024). Dengan demikian, fragmentasi tata kelola yang muncul pada fase ini tidak semata-mata menunjukkan kegagalan pengelolaan pasar, tetapi merupakan konsekuensi dari ruang kebijakan yang belum terdefinisi secara tegas dalam merespons perkembangan aktivitas ekonomi. Ketidakjelasan tersebut kemudian membuka ruang bagi aktor ekonomi lokal untuk melakukan adaptasi dan membangun praktik pengelolaan secara informal guna menjaga keberlanjutan aktivitas perdagangan

3. Kontestasi Legalitas dan Penegasan Otoritas Pemerintah

Fragmentasi tata kelola yang sebelumnya berkembang pada tingkat internal pasar kemudian bereskalasi menjadi konflik yang lebih terbuka ketika pemerintah mulai melakukan intervensi terhadap aktivitas perdagangan di Pasar Wuring. Pada fase ini, persoalan Pasar Wuring tidak lagi dipandang semata sebagai dinamika perkembangan ekonomi lokal, tetapi mulai dikonstruksikan sebagai isu legalitas usaha, tata ruang, dan pengendalian aktivitas perdagangan. Pemerintah Kabupaten Sikka memandang perkembangan di sekitar area pasar PNPM sebagai bentuk penyimpangan bertahap yang tumbuh di luar koridor regulasi formal. Intervensi dinilai perlu untuk menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Sikka Nomor 5 Tahun 2022 serta keteraturan fungsi ruang. Pemerintah Kelurahan Wolomarang menegaskan bahwa pengendalian ini telah dicoba sejak 2018 ketika area parkir secara sepihak dialihkan menjadi lapak perdagangan permanen. Menurut Tommi Mandalangi selaku Lurah Wolomarang menyatakan bahwa:

Banyak masyarakat yang tidak tahu bahwa proses penutupan sudah terjadi lama. Bukan hari ini lalu kita tutup. Saya mengikuti sejak tahun 2018. Pertama dengan menimbun lalu membuka tempat parkir. Kami datang untuk penggusuran tempat parkir terus mereka minta buat izin. Ternyata bukan buat parkir saja tetapi buat lapak-lapak (Wawancara, 8 Januari 2026).

Selain itu, pemerintah daerah menegaskan bahwa kepemilikan izin dasar berbasis *Online Single Submission* (OSS) tidak serta-merta memberikan kewenangan legal untuk mendirikan dan mengelola kawasan pasar. Lurah Wolomarang secara spesifik menyoroti perbedaan mendasar antara perizinan usaha perorangan atau kios dan pengelolaan fasilitas publik. Menurut Tommi Mandalangi selaku Lurah Wolomarang menyatakan bahwa:

Pasar tidak sama dengan mendirikan kios. Kios bisa dibuat pakai NIB. Tetapi pasar ini melalui mekanisme. Ada RTRW, dimana semua sudah didesain bahwa kawasan tertentu akan jadi kawasan perekonomian, pendidikan, pariwisata dan lain-lain. Tidak serta merta orang bebas membuat pasar (Wawancara, 8 Januari 2026).

Bagi pemerintah daerah, kepemilikan izin dasar tidak serta-merta memberikan kewenangan legal untuk membuka dan mengelola pasar rakyat. Pasar membutuhkan penyesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), mitigasi zona rawan bencana, serta perlindungan terhadap eksistensi Pasar Alok milik pemerintah daerah agar tidak terjadi degradasi fungsi pasar pemerintah. Di sisi lain, CV Bengkunis Jaya memberikan argumen menggunakan instrumen legal formal bernuansa modernisasi berupa kepemilikan Nomor Induk Berusaha (NIB) yang diterbitkan melalui sistem *Online Single Submission* (OSS) dari pemerintah pusat. Selain itu, pihak pengelola menggarisbawahi kontribusi fiskal riil yang telah mereka salurkan ke kas daerah sebagai dasar legitimasi operasional. Menurut Waode Karmila Wati selaku Direktris CV Bengkunis Jaya menyatakan bahwa:

Mereka berkali-kali menyerang kami dengan alasan berada pada zona kawasan lindung, kawasan rawan bencana, lalu tidak berkontribusi apa pun pada pemda. Padahal sejak tahun 2020, setiap tahun kami sudah setor sekitar 30-an juta ke pemerintah daerah. Itu dari pajak parkir dan pajak air tanah (Wawancara, 12 Januari 2026).

Selain isu fiskal, CV Bengkunis Jaya juga menyoroti inkonsistensi sikap pemerintah daerah yang dinilai turut memicu ambiguitas tata kelola sejak awal. Menurut Waode Karmila Wati selaku Direktris CV Bengkunis Jaya menyatakan bahwa:

Tahun 2018 itu pernah terjadi percobaan pembongkaran lapak oleh Polisi Pamong Praja, dan waktu itu sudah berhasil didamaikan oleh Bupati (saat itu) dan Bupati nya membela masyarakat (Wawancara, 12 Januari 2026).

Pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa keberadaan Pasar Wuring sempat memperoleh legitimasi politik di tingkat lokal pada masa lalu, sehingga tindakan penertiban di kemudian hari dipersepsikan sebagai kebijakan yang mendadak dan inkonsisten. Bagi para pedagang dan masyarakat lokal, Pasar Wuring telah bertransformasi melampaui sekadar tempat jual beli yaitu menjadi ruang sosial-ekonomi yang menyokong ketahanan hidup warga. Namun, konflik legalitas Pasar Wuring mulai mencuat ketika Pemerintah mengeluarkan surat yang berisi penghentian aktivitas pasar wuring melalui Surat Penjabat Bupati Sikka Nomor B.Ekon.511/104/XI/2023.

Surat tersebut kemudian digugat oleh CV Bengkunis Jaya sebagai bentuk penolakan terhadap kebijakan pemerintah daerah. Konflik yang pada awalnya berlangsung dalam ranah administratif dan hukum kemudian berkembang menjadi persoalan sosial yang melibatkan masyarakat luas. Rencana penghentian aktivitas pasar dipersepsikan bukan sebagai aksi penertiban hukum biasa, melainkan ancaman langsung terhadap mata pencaharian. Eskalasi ini memicu aliansi sipil yang melibatkan Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) Cabang Sikka dan Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) IFTK Ledalero untuk bersama pedagang melakukan aksi demonstrasi menolak penutupan pasar.

Penolakan ini menegaskan adanya resistensi publik atas kebijakan yang dinilai kurang memperhatikan ruang penghidupan pedagang kecil. Dalam perspektif Richard Matland, kondisi tersebut menunjukkan karakteristik *symbolic implementation*, yaitu situasi implementasi ketika tingkat konflik dan ambiguitas sama-sama tinggi. Ambiguitas muncul akibat tumpang tindih regulasi, perbedaan tafsir legalitas, serta ketidakjelasan relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Legalitas Pasar Wuring tidak dipahami secara tunggal, tetapi diperdebatkan melalui sumber legitimasi yang berbeda, mulai dari kepemilikan NIB berbasis OSS, kesesuaian tata ruang, izin pengelolaan pasar, hingga kontribusi fiskal terhadap daerah.

Pada saat yang sama, konflik meningkat karena kebijakan secara langsung menyentuh kepentingan ekonomi masyarakat, legalitas usaha, kontrol atas ruang pasar, serta otoritas pemerintah dalam mengatur aktivitas perdagangan. Dalam situasi demikian, implementasi kebijakan tidak lagi terutama ditentukan oleh kapasitas administratif, tetapi oleh kemampuan aktor dominan menggunakan instrumen hukum, regulasi, dan kekuasaan birokratik untuk menegaskan legitimasi. Dengan demikian, upaya penutupan Pasar Wuring dapat dipahami sebagai bentuk penegasan kembali otoritas pemerintah daerah dalam menghadapi ruang ekonomi yang berkembang melampaui desain awal kebijakan.

Seiring menguatnya keputusan pemerintah untuk menutup dan membatasi aktivitas Pasar Wuring, ambiguitas implementasi pada tahap tertentu mulai menurun. Pemerintah telah menetapkan posisi yang tegas mengenai status Pasar Wuring sebagai aktivitas perdagangan yang tidak sesuai regulasi, sehingga perdebatan tidak lagi terutama berkisar pada ketidakjelasan tujuan kebijakan, melainkan pada resistensi aktor-aktor yang terdampak. Dalam konteks ini, implementasi bergeser menuju *political implementation*, yaitu situasi ketika konflik tetap tinggi tetapi tujuan kebijakan dan arah tindakan pemerintah telah menjadi relatif jelas. Keberhasilan implementasi pada fase ini terutama ditentukan oleh kapasitas aktor dominan dalam memobilisasi instrumen birokrasi, aparat, dan regulasi untuk memastikan kepatuhan terhadap keputusan pemerintah.

Tabel 2. Dinamika Implementasi Kebijakan Pasar Wuring Berdasarkan Model Ambiguitas-Konflik Richard Matland

Tahap Perkembangan	Tingkat Konflik	Tingkat Ambiguitas	Tipe Implementasi
Fase Pembentukan Pasar PNPM (2014)	Rendah Ditandai dengan adanya penerimaan masyarakat sehingga terjadi kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat untuk membangun pasar.	Rendah Ditandai dengan adanya peresmian pasar, penerbitan SK Pengelola Pasar, dan implementasi mengikuti desain program pemerintah	<i>Administrative Implementation</i>
Fase Ekspansi Pemilik Lahan Privat Informal, CV Bengkunis Jaya dan Perubahan Fungsi Pasar (2018-2023)	Rendah Ditandai dengan belum adanya penolakan terbuka antar aktor dan bertambahnya jumlah pedagang yang berjualan	Tinggi Ditandai dengan terjadinya perbedaan interpretasi dan penyesuaian praktik pengelolaan di lapangan. CV memungut biaya sewa namun belum ada adaptasi kelembagaan dari sisi pemerintah	<i>Experimental Implementation</i>

Fase Legalitas (2023-2025)	Kontestasi (2023-2025)	Tinggi Ditandai dengan terjadinya penolakan dari masyarakat dan konflik hukum antaraktor yaitu CV Bengkunis Jaya dan Pemerintah	Tinggi Ditandai dengan pemahaman yang berbeda terhadap status dan kewenangan pengelolaan antara CV Bengkunis Jaya dan Pemerintah	<i>Symbolic Implementation</i>
Fase Otoritas Pemerintah (2025-2026)	Penegasan (2025-2026)	Tinggi Ditandai dengan munculnya resistensi terhadap kebijakan penegasan pemerintah seperti demonstrasi dan penolakan relokasi oleh pedagang	Rendah Ditandai dengan penghentian aktivitas pasar berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 209 K/TUN/2025. Keputusan ini menegaskan arah kebijakan pemerintah sehingga tujuan kebijakan menjadi lebih jelas dan memiliki legitimasi yang kuat.	<i>Political Implementation</i>

Sumber: Diolah Penulis, 2026

Berdasarkan pemetaan tersebut, implementasi kebijakan Pasar Wuring menunjukkan dinamika yang tidak statis, melainkan bergerak lintas tipologi implementasi sebagaimana dirumuskan oleh Richard Matland. Pergeseran dari *administrative implementation* menuju *experimental*, *symbolic*, hingga *political implementation* memperlihatkan bahwa perkembangan pasar menghasilkan perubahan konteks implementasi yang mendorong transformasi konflik, ambiguitas, serta strategi penegakan kebijakan oleh pemerintah daerah. Konflik legalitas tersebut kemudian berkembang menjadi sengketa hukum formal antara CV Bengkunis Jaya dan Pemerintah Kabupaten Sikka. Gugatan CV sempat dikabulkan pada tingkat pertama di PTUN Kupang, namun dibatalkan pada tingkat banding dan akhirnya dikuatkan melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 209 K/TUN/2025.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Agung mengadili:

- a. Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi CV Bengkunis Jaya.
- b. Menghukum Pemohon Kasasi membayar biaya perkara pada tingkat kasasi sejumlah Rp500.000,00 (lima ratus ribu Rupiah).

Melalui putusan ini, Mahkamah Agung menegaskan bahwa NIB yang dimiliki CV Bengkunis Jaya tidak mencantumkan kegiatan usaha pengelolaan pasar. Dengan demikian, aktivitas pengelolaan Pasar Wuring dinilai tidak sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sikka Nomor 5 Tahun 2022 dan dikategorikan sebagai kegiatan ilegal. Kondisi ini menunjukkan bahwa konflik Pasar Wuring tidak hanya berlangsung sebagai konflik administratif lokal, tetapi berkembang menjadi kontestasi legal formal terkait kewenangan, perizinan, dan pengelolaan ruang ekonomi.

4. Transformasi Implementasi Kebijakan Pasar Wuring

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak berlangsung secara statis, melainkan mengalami transformasi seiring perubahan fungsi ruang, dinamika aktor, dan meningkatnya kompleksitas tata kelola. Pandangan ini sejalan dengan Grindle (1980) yang menegaskan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya

ditentukan oleh isi kebijakan (*content of policy*), tetapi juga oleh konteks implementasinya (*context of implementation*). Selanjutnya, Sabatier (1986) mensintesis perdebatan antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dengan menegaskan bahwa tidak ada satu pendekatan implementasi yang berlaku universal, relevansinya bergantung pada karakteristik kebijakan dan konteks implementasinya.

Tipologi ambiguitas-konflik yang dikembangkan Matland (1995) dapat dibaca sebagai kelanjutan dari upaya sintesis tersebut: alih-alih memperlakukan *top-down* dan *bottom-up* sebagai dua pendekatan implementasi yang terpisah, Matland menempatkan keduanya sebagai kondisi yang dapat muncul bergantian dalam satu proses implementasi, tergantung pada tingkat konflik dan ambiguitas kebijakan yang dihadapi pada momen tertentu. Dengan kata lain, jika Sabatier (1986) menekankan bahwa pilihan pendekatan implementasi bersifat kontekstual, penelitian ini menunjukkan bahwa konteks tersebut sendiri tidak statis, sehingga posisi suatu kebijakan dalam tipologi Matland dapat bergeser seiring waktu.

Pergeseran tersebut tampak jelas dalam kasus Pasar Wuring. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan pada fase awal mencerminkan karakteristik *administrative implementation* dalam tipologi Matland (1995) yaitu kondisi ketika konflik dan ambiguitas relatif rendah karena adanya kesesuaian antara kebutuhan lokal, kapasitas administratif pemerintah kelurahan, dan legitimasi sosial masyarakat. Namun, keberhasilan pengonsolidasian aktivitas ekonomi lokal pada fase ini justru menciptakan lingkungan implementasi baru yang tidak terantisipasi dalam rencana kebijakan awal. Ketika fungsi pasar mengekspansi skala lokalnya menjadi pusat perdagangan yang lebih luas, tata kelola formal yang ada gagal melakukan adaptasi kelembagaan, merujuk pada Fowler (2021) pada dasarnya adalah persoalan kapasitas pelaksana dan organisasi dalam mengelola fungsi dan proses implementasi di tengah ambiguitas dan ketidakpastian yang terus meningkat.

Akibatnya, timbul fragmentasi tata kelola dan masuknya aktor baru dengan legitimasi tandingan (seperti klaim legalitas berbasis OSS oleh CV Bengkunis Jaya). Perubahan konteks ini menggeser implementasi menuju *experimental implementation*, di mana ambiguitas tata kelola meningkat meskipun konflik belum muncul secara terbuka. Pergeseran ini berlanjut ketika kontestasi otoritas dan legalitas usaha memicu eskalasi konflik antara pemerintah daerah, pengelola privat, dan pedagang. Pada titik ini, implementasi bertransformasi menjadi *symbolic implementation* karena tingginya konflik dan ambiguitas atas sumber legitimasi.

Selanjutnya, ketegasan pemerintah daerah melalui instrumen koersif dan regulatif menurunkan ambiguitas kebijakan, sehingga mendorong implementasi ke arah *political implementation*, situasi ketika pencapaian tujuan kebijakan sangat ditentukan oleh penggunaan kekuasaan dan dominasi instrumen birokrasi oleh aktor utama. Secara teoretis, dinamika Pasar Wuring memberikan dua wawasan penting bagi literatur implementasi kebijakan. Pertama, implementasi merupakan proses dinamis, sebuah proses yang dapat bergeser menembus seluruh tipologi Matland akibat perubahan konteks sosial-ekonomi di lapangan, sebagaimana telah diuraikan di atas.

Kedua, kebijakan publik sering kali gagal mengantisipasi konsekuensi tak terduga dari keberhasilannya sendiri dimana partisipasi masyarakat berhasil membangun ekosistem ekonomi baru, keberhasilan itu tidak serta-merta diikuti oleh kapasitas adaptif kelembagaan yang setara. Hal ini sejalan dengan temuan yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan institusi beradaptasi melalui kapasitas, metode implementasi, dan kolaborasi antaraktor (Yang, Wu, Yue & Ma, 2024).

Kemampuan ini, dalam kasus Pasar Wuring, justru tertinggal di belakang laju pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan kebijakan itu sendiri, sehingga keberhasilan awal berbalik menjadi arena kontestasi otoritas. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan pentingnya desain kebijakan yang berperspektif adaptif dan dinamis. Pengambil kebijakan tidak hanya dituntut untuk merancang instrumen intervensi awal, tetapi juga harus membangun kapasitas responsif kelembagaan untuk mengelola kerangka tata kelola baru yang lahir dari dinamika pasca-implementasi.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan Pasar Wuring berlangsung secara dinamis dan bergerak lintas tipologi mulai dari *administrative*, *experimental*, *symbolic*, hingga *political implementation* seiring pergeseran fungsi pasar dari skala kelurahan menjadi ruang ekonomi publik yang lebih luas. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan awal kebijakan berbasis masyarakat bukan titik akhir, melainkan awal babak implementasi baru yang menuntut kapasitas kelembagaan setara dengan pertumbuhan yang ditimbulkannya sendiri. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah daerah membangun mekanisme evaluasi kebijakan yang berkala dan adaptif, memperjelas regulasi lintas-sektor sejak awal, khususnya terkait legalitas usaha dan kewenangan pengelolaan guna meminimalkan celah yang berpotensi memicu tumpang tindih perizinan, serta memperkuat kapasitas kelembagaan lokal sebagai bagian dari desain kebijakan sejak fase awal.

Daftar Pustaka

- Arifin, L., Kasmawati, A., & Cudai, A. (2025). Governance of Terong Traditional Market in Makassar City for Competitiveness. *Indonesian Journal of Public Administration Review*, 2(4), 1-13.
- Arpandi, A. (2024). Efektivitas Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pasar Dan Pertokoan di Kawasan Pasar Modern Adaro Kabupaten Balangan. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 3(5), 2594-2601.
- Firdiansah, M. I., & Murdiansyah, I. (2024). Evaluasi Pendapatan Daerah Melalui Retribusi Pasar Kota Malang Tahun 2018-2022. *SHAFIN: Sharia Finance and Accounting Journal*, 4(2), 13-22.
- Fowler, L. (2021). How To Implement Policy: Coping With Ambiguity And Uncertainty. *Public Administration*, 99(3), 581-597.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics And Policy Implementation In The Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Hermawan, F., Kistiani, F., & Ismiyati, I. (2018). Model Of Indonesian Traditional Market Revitalisation: Case Study Of Five Metropolitan Cities In Java Island. *Advanced Science Letters*, 24(5), 3146-3151.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing The Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model Of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Mokalu, T. M., Nayoan, H., & Sampe, S. (2021). Peran Pemerintah Dalam Pemberdayaan Pasar Tradisional Guna Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Kasus di Pasar Langowan Timur Kecamatan Langowan Timur). *Governance: Jurnal Ilmiah Jurusan Ilmu Pemerintah FISIP Unsrat*, 1(2), 1-12.
- Muminah, S., & Suprajogo, T. (2025). Implementasi Kebijakan Pembangunan Daerah melalui Pendekatan Bottom-Up. *Scientific Journal Of Reflection: Economic, Accounting, Management and Business*, 8(4), 1485-1495.

- Rahman, A., Jusman, J., & Mappiwali, H. (2024). Strategi Relokasi Inovatif: Solusi Pemerintah Kota Untuk Pedagang Kaki Lima Pasar Sentral Makassar Pasca Kebakaran. *Jurnal Ilmiah Global Education*, 5(2), 1382-1390.
- Roever, S. (2016). Informal Trade Meets Informal Governance: Street Vendors And Legal Reform In India, South Africa, and Peru. *Cityscape*, 18(1), 27-46.
- Rohman, A., & Larasati, D. C. (2023). Revitalisasi Pasar Rakyat Sebagai Upaya Menjaga Eksistensi Pasar Tradisional. *Anterior Jurnal*, 22(2), 69-75.
- Rozana, R., Karyadi, L. W., & Rosyadi, M. A. (2023). Analisis Perlawanan Pedagang Pasar Tradisional Paokmotong Terhadap Relokasi Pasar Tradisional Paokmotong Kecamatan Masbagik Lombok Timur. *RESIPROKAL: Jurnal Riset Sosiologi Progresif Aktual*, 5(1), 1-14.
- Rustiana, E., Kania, I., & Nisrinna, A. (2022). Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional di Kecamatan Samarang Kabupaten Garut (Studi Pasar Wisata Samarang). *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 9(2), 176-183.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down And Bottom-Up Approaches To Implementation Research: A Critical Analysis And Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sucahyo, I., Ikhsan, M. T. K., & Busthomi, A. N. (2023). Implementasi Pasar Rakyat Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2021 (Studi pada Pasar Krucil Kecamatan Krucil Kabupaten Probolinggo). *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 8(1), 49-54.
- Sulisdiani, I. (2025). Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kubu Raya Dalam Penataan Pasar Tradisional di Desa Kuala Dua Kecamatan Sungai Raya. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(2), 266-273.
- Wibawa, S., Firdaus, R. S. M., Indroyono, P., Dumairy, & Savitri, L. A. (2024). Preserving Traditional Market in Indonesia Based on the New Public Governance Perspective. *International Journal of Asian Business and Information Management*, 15(1), 1-14.
- Yang, L., Wu, Y., Yue, Q., & Ma, Y. (2024). Working Together: An RACM Model Of Policy Implementation Capacity. *Global Public Policy and Governance*, 4(1), 56-85.
- Zuhair, R. F., Drastiani, R., Meliansari, S. R., & Viriezky, V. (2025). Transformasi Pasar Sekanak di Palembang: Kajian Sense Of Place Dalam Konteks Modernisasi Kawasan Riparian. *Jurnal Arsitektur ARCADE*, 9(4), 617-624.